

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Dezember 1983 hat die Diskussion um die verfassungsrechtliche Einordnung der Statistik, auch der Städtestatistik, in Bewegung gebracht. Das Volkszählungsurteil schlug seinerzeit wie eine Bombe ein. Die Resonanz in der Öffentlichkeit und im Fachschrifttum war allerdings höchst unterschiedlich. Die früheren Kontroversen setzten sich auch in den Kommentaren zum Verfassungsurteil fort. Die einen charakterisierten das Urteil als "verfassungsrechtliche Bergpredigt des Datenschutzes, von Illusionen geprägt", seien es nun "Schreckensbilder oder Wunschträume" (Hans Schneider). Andere sprachen von einer "Sternstunde des Gerichts" (Podlech).

Wie dem auch sei, die Praxis muß so oder so von diesem Urteil ausgehen. Und die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern sind ja auch längst dabei, die Konsequenzen zu ziehen. Einige einschlägige Gesetze, etwa das Volkszählungsgesetz 1987, das neue Bundesstatistikgesetz und einige Landesstatistikgesetze sind bereits erlassen.

Ich möchte im folgenden zunächst einige allgemeine Bemerkungen über die Statistik, auch die Städtestatistik, und die kommunale Selbstverwaltung machen. Darauf werde ich die Konzeption des Bundesverfassungsgerichts skizzieren und diese dann auf die besondere Situation der Städtestatistik zuschneiden. Eine flächendeckende Behandlung aller Probleme ist nicht möglich und nicht beabsichtigt. Zur Entlastung darf ich pauschal auf ein Gutachten verweisen, das ich unter dem Titel *Volkszählungsurteil und Städtestatistik* für den Deutschen Städtetag zu Beginn dieses Jahres erstellt habe und das als Heft 32 der "Beiträge zur Statistik und Stadtforschung" veröffentlicht worden ist.

Das eigentliche Anliegen, sozusagen das Wesen der Statistik, ist in Laienkreisen wenig bekannt. Über kaum etwas bestehen so viele Vorurteile wie über die Statistik. Sie gilt gemeinhin als überaus trocken. Für den, der Statistiken lesen kann, vermittelt sie allerdings präzise, sachlich oft geradezu faszinierende Erkenntnisse.

Noch immer ist in der Öffentlichkeit auch der törichte Satz verbreitet, mit Statistik könne man alles beweisen, was man wolle. Der Taxifahrer, der mich zur "Statistischen Woche" brachte, sagte: "Ach, Sie wollen zu denen, die ausschwarzweiß machen." Hier ist von seiten der Statistiker und ihrer Verbände noch viel Aufklärungsarbeit zu leisten. In Wahrheit wird die Behauptung von der beliebigen Manipulierbarkeit

der Statistik auch durch ständige Wiederholung nicht richtiger. Natürlich kann man jedes Mittel mißbrauchen, auch die Statistik. Andererseits gehört methodisch korrekte, kontrollierte Statistik heute zu den wichtigsten Informationsquellen über unsere Umwelt, über die Wissenschaft und Politik verfügen. Ohne Statistik wären Gesellschaftswissenschaften und Politik in ihrem heutigen Stand nicht vorstellbar. Statistik ist sozusagen ein Schlüssel, der es erlaubt, ein quantitatives Bild unserer Umwelt zusammenzustellen. Die Statistik erhebt, ordnet und verdichtet ("aggregiert") die Fülle der empirischen Daten nach wissenschaftlich-methodischen Regeln und schafft dadurch einen (quantifizierten, zahlenmäßigen) Überblick über die Lage von Gesellschaft und Staat. Die Kenntnis der Lage und die auf ihr aufbauende Prognose über die zu erwartende Entwicklung aber sind unerläßliche Voraussetzung für jede sinnvolle ("rationale") Politik.

Das gilt für einen dem Sozialstaatsprinzip verpflichteten Staat in besonderem Maße. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil mit aller wünschenswerten Deutlichkeit hervorgehoben, indem es der Statistik ihre Bedeutung "für eine staatliche Politik, die den Prinzipien und Richtlinien des Grundgesetzes verpflichtet ist", bescheinigt hat. Gehört die rationale Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft zu den Aufgaben des Staates, so bedarf er - so hat das Bundesverfassungsgericht betont - "einer umfassenden, kontinuierlichen sowie laufend aktualisierten Information über die wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge. Erst die Kenntnis der relevanten Daten und die Möglichkeit, die durch sie vermittelten Informationen mit Hilfe der Chancen, die eine automatische Datenverarbeitung bietet, für die Statistik zu nutzen, schafft die für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik unentbehrliche Handlungsgrundlage".

Hochindustrielle Gesellschaften sind von einer ständigen Zunahme an Komplexität der Umwelt gekennzeichnet. Diese läßt sich aber "nur mit Hilfe einer zuverlässigen Statistik aufschlüsseln und für gezielte staatliche Maßnahmen aufbereiten". Schon in diesen Sätzen des Bundesverfassungsgerichts wird ein Grundzug des Urteils deutlich, der auch das Gesamtverständnis erschließt: Das Gericht wollte im Volkszählungsurteil nicht nur die informationelle Selbstbestimmung der Bürger schützen, sondern zugleich auch dem Staat die Befugnis sichern, sich die nötigen statistischen Informationen zu verschaffen.

Neben der eigentlichen staatlichen Statistik, die durch die Statistischen Ämter des Bundes und der

Länder betrieben wird, gibt es, was weniger bekannt ist, in beträchtlichem Umfang auch kommunale Statistik. Die Kommunalstatistik sammelt und verarbeitet quantitative Informationen für kommunale und staatliche Zwecke und stellt diese den Nutzern bereit. Dabei wird die Gemeinde entweder auf eigene Initiative und nach eigenem Ermessen tätig (Eigenstatistik) oder führt im Auftrag des Bundes oder eines Bundeslandes aufgrund von Gesetzen und Verordnungen Statistiken durch (Auftragsstatistik).

Für die kommunale *Eigenstatistik*, auf die ich mich hier beschränken will, lagen bis zum Volkszählungsurteil keine speziellen Rechtsnormen vor, obwohl sie in einzelnen Städten seit mehr als 100 Jahren betrieben wird.

Eine Reihe von Gemeinden hat Ende der 60er Jahre ADV-gestützte Statistikregister für die statistische Fundierung der kommunalen Planung aufgebaut und fortgeführt, die für die laufende Gewinnung statistischer Informationen genutzt werden. In der Regel werden als kleinste regionale Bausteine Straße und Hausnummer verwendet. Damit wird es möglich, für die Nutzer problembezogen und in unterschiedlichem räumlichen Zuschnitt aggregierte Daten zu liefern. In den letzten Jahren begannen insbesondere die Großstädte, auch ADV-gestützte Register der Infrastruktureinrichtungen aufzubauen, um die Informationen zur Erfüllung zentraler kommunaler Aufgaben, insbesondere der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Infrastruktureinrichtungen, zur Verfügung zu haben.

Diese Register werden nicht nur benötigt, um aktuelle Informationen problembezogen aufzubereiten, sondern sie dienen auch in Kombination mit Daten der Vergangenheit für prognostische Zwecke, deren aggregierte Ergebnisse allen planenden Stellen der Gemeindeverwaltung zur Verfügung gestellt werden.

Die Gemeinden erhalten die von ihnen für kommunale Zwecke benötigten statistischen Daten vornehmlich aus drei Quellen:

1. aus eigenen Erhebungen der Gemeinden, sei es mit Auskunftspflicht, sei es auf freiwilliger Basis,
2. aus den beim Verwaltungsvollzug anfallenden Daten und
3. von den staatlichen Statistischen Ämtern.

Das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts hatte allerdings nicht gezielt die Kommunalstatistik betroffen. Im Urteil wurde indirekt zwar klargestellt, daß Kommunalstatistik zulässig ist, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Über die Bedeutung der Kommunalstatistik und ihre verfassungsrechtliche Beurteilung brauchte das Bundesverfassungsgericht jedoch nichts zu sagen, weil

diese Fragen nicht Gegenstand der Entscheidung waren. Daher kommt es, daß das Urteil eine Reihe von Fragen, die die Kommunalstatistik betreffen, offengelassen hat. Vor allem brauchte das Gericht sich noch nicht auszulassen über die kommunale Selbstverwaltungsgarantie und die Konsequenzen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für die Kommunalstatistik im einzelnen.

Die Gemeinden haben nach Grundgesetz und Landesverfassungen das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen des Gesetzes in eigener Verantwortung zu regeln. Der Sinn der gemeindlichen Selbstverwaltung liegt darin, der Gemeinde und ihren Organen die Möglichkeit zu geben, ihre Planungen und Maßnahmen auf die örtlichen Besonderheiten und die gemeindespezifischen Bedürfnisse der Bevölkerung auszurichten. Dies setzt das Recht voraus, sich die dafür benötigten statistischen Informationen zu beschaffen und sie zu verwerten. Das Gericht hat die Unverzichtbarkeit der Statistik als Grundlage für eine am Sozialstaatsprinzip orientierte staatliche Politik hervorgehoben und lediglich verlangt, daß wirksame Vorkehrungen gegen die mißbräuchliche Verwendung personenbezogener Daten getroffen werden. Die Gründe, die das Gericht für die Notwendigkeit und Unverzichtbarkeit der *staatlichen* Statistik angeführt hat, müssen entsprechend auch für die Kommunalstatistik gelten. Das gilt jedenfalls für größere Städte und für Großstädte. Kommunalstatistik ist Voraussetzung für die sinnvolle und verantwortliche Wahrnehmung anerkannter Selbstverwaltungsaufgaben, wie etwa die Schaffung und Unterhaltung von Einrichtungen zum Wohle der Gemeindeeinwohner und die Bauplanung. Um hier sinnvoll planen und gestalten zu können, braucht die Gemeinde die erforderlichen quantitativen Daten, die ihr die Kommunalstatistik zur Verfügung stellen kann. Kommunalstatistik schafft die unverzichtbare Voraussetzung dafür, daß die Gemeinde ihre Selbstverwaltung überhaupt verantwortlich wahrnehmen kann. Kommunalstatistik ist Vorbedingung für die kommunale Planung. So muß sie sich z.B. für die Planung der Sozial- und Altenpflege, für Schulplanung, für Planungen von Kindergärten und des Jugendwesens die nötigen statistischen Daten beschaffen können. Man kann dieses Recht der Gemeinde, sich die Informationen zu beschaffen, die nötig sind, um die örtlichen Gegebenheiten zu erfassen und zur Grundlage kommunaler Entscheidungen machen zu können, auch als *gemeindliche Informationshoheit* bezeichnen.

Sieht man noch genauer hin, so haben die Gemeinden nicht nur das Recht, sich die für die Bewältigung ihrer Aufgaben erforderlichen Daten zu beschaffen, sondern auch die *Pflicht* dazu. Die Kommunen und ihre Organe sind, wie ein Blick in die Gemeindeordnungen zeigt, auf das Gemeinwohl verpflichtet. Die Gemeindeordnungen verpflichten die Gemeinden zudem auf wirtschaftliches, d.h. rationales

Handeln. Zwingende Voraussetzung dafür, daß die Gemeinde dieser Verpflichtung gerecht werden kann, ist aber das Verfügen über die nötigen Informationen.

Ich möchte nun im zweiten Teil meines Vortrages kurz die Konzeption des Bundesverfassungsgerichts skizzieren. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil die Prüfung des Volkszählungsgesetzes 1983 bekanntlich zum Anlaß genommen, ein ganzes System von Anforderungen rechtsschöpferisch zu entwickeln. Das Gericht konnte sich dabei teilweise auf frühere eigene Rechtsprechung und auf vorbereitende Arbeiten der Wissenschaft stützen. Verfassungsrechtliche Grundlage ist das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht, letztlich die freie Selbstbestimmung des Menschen. Das Gericht sucht das allgemeine Persönlichkeitsrecht so zu konkretisieren und zuzuschneiden, daß es Schutz bietet gegen die Gefährdungen, die "unter den heutigen und zukünftigen Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung in besonderem Maße" aktuell sind. Das Gericht geht von der Feststellung aus, daß die modernen Techniken der Datenverarbeitung es erlauben, "personenbezogene Daten" (vgl. § 2 Abs. 1 BDSG) unbegrenzt zu speichern und "jederzeit ohne Rücksicht auf Entfernungen in Sekundenschnelle" abzurufen. Durch Zusammenschalten zahlreicher, für unterschiedliche Zwecke erhobener Datensammlungen lasse sich, "technisch gesehen", ein mehr oder weniger vollständiges Persönlichkeitsbild zusammenfügen, "ohne daß der Betroffene dessen Richtigkeit und Verwendung ausreichend kontrollieren kann". Aus der Zusammenführung einer Vielzahl von - isoliert gesehen - belanglosen Daten könne sich ein facettenartiges Gesamtbild von neuer Qualität ergeben. Schon das Bewußtsein der Menschen um die Existenz dieser Informationen und der bloßen Möglichkeit, daß sie gegen ihn verwendet werden, sei geeignet, die Menschen einzuschüchtern und im Gebrauch ihrer Freiheit zu hemmen. "Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen." Um gegen solche Gefahren einen wirksamen Schutz zu sichern, entwickelt das Bundesverfassungsgericht aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht ein *Recht auf informationelle Selbstbestimmung*: Der Einzelne habe die Befugnis, "grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen". Er solle überschauen können, "wer was wann und bei welcher Gelegenheit" über ihn weiß.

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist allerdings ebensowenig absolut gewährleistet wie die allgemeine Freiheit des Art. 2 Abs. 1 GG, aus der jenes Recht abgeleitet ist.

An dieser Stelle ist es unumgänglich, einige Bemerkungen zur Methodik der Verfassungsauslegung zu

machen. Die Verfassungsinterpretation wird vielfach immer noch nicht richtig eingeschätzt. Der Laie meint, aus der Verfassung, vor allem aus den Grundrechten, ließen sich ganz bestimmte, ein für allemal feststehende Grenzen ableiten, die der Staat nur zu beachten habe. Eine überkommene Richtung der Verfassungsauslegung, die dies in der Tat postuliert hatte, ist inzwischen aber von der Entwicklung überholt. Das Bundesverfassungsgericht praktiziert Verfassungsauslegung in ständiger Rechtsprechung als *Abwägung*. Danach gibt es keine ein für allemal feststehende Grenze, die der Staat nicht überschreiten dürfe. Die Grenze muß vielmehr von Fall zu Fall neu gezogen werden, und die jeweilige Grenzziehung hängt von dem relativen Gewicht der auf dem Spiel stehenden Abwägungelemente ab.

Dies gilt auch für unsere Problematik. Hier stehen sich zwei Werte gegenüber, die gegeneinander abgewogen werden müssen: die Freiheit des einzelnen in der speziellen Ausprägung des informationellen Selbstbestimmungsrechts einerseits und das öffentliche Interesse an einer funktionierenden Statistik andererseits. Beide müssen einander zugeordnet werden. Einerseits muß eine funktionsfähige Statistik gesichert sein, andererseits muß auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung möglichst gewahrt, also vor allem das Statistikgeheimnis gesichert bleiben.

Das Abwägungsgebot hat seine spezifisch verfassungsrechtliche Ausprägung im sogenannten Verhältnismäßigkeitsprinzip gefunden. Das bedeutet: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darf wie andere Grundrechte zwar im überwiegenden Allgemeininteresse durch Gesetz eingeschränkt werden. Voraussetzung ist aber, daß die Einschränkung verhältnismäßig ist. Das verlangt, daß die einschränkende Maßnahme zur Erreichung des angestrebten Zweckes *geeignet und erforderlich* ist und der mit ihr verbundene Eingriff seiner Intensität nach *nicht außer Verhältnis* zur Bedeutung der Sache und zu den vom Bürger hinzunehmenden Einbußen steht. Die Notwendigkeit der Abwägung verlangt Klarstellung über den Zweck der Datenerhebung. Das Gericht nimmt hier eine grundlegende Zweiteilung vor und unterscheidet zwischen solchen Daten, die für statistische Zwecke erhoben werden und deshalb der statistischen Geheimhaltung unterliegen und nur in anonymisierter Form an andere Verwaltungsstellen oder sonst nach draußen gelangen, und solchen Daten, die unmittelbar für den Verwaltungsvollzug erhoben und in nicht - anonymisierter Form verarbeitet werden. Im zweiten Fall werden die Angaben für ein Verfahren verwendet, das eine bestimmte Person betrifft, im ersten Fall dagegen interessieren die Daten - unabhängig von der konkreten Situation eines Betroffenen - nur als Bestandteile einer statistischen Menge.

Während bei der Datenerhebung für den Verwaltungsvollzug eine bereichsspezifische und präzise Zweckbestimmung erforderlich ist, kann solches bei

der Datenerhebung für statistische Zwecke nicht verlangt werden. Denn es gehört geradezu zum Wesen der Statistik, daß die Daten "für die verschiedensten, nicht von vornherein bestimmbar Aufgaben verwendet werden sollen; demgemäß besteht auch ein Bedürfnis nach Vorratsspeicherung." Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich hervorgehoben, daß Erhebungen wie die Volkszählung ihrer Natur nach "Mehrzweckerhebung und -verarbeitung, also Datensammlung und -speicherung auf Vorrat" sind.

Um gegen die dadurch entstehenden besonderen Gefährdungen vorzubeugen - das Gericht spricht von der Gefahr "einer persönlichkeitsfeindlichen Registrierung und Katalogisierung des einzelnen", entwickelt das Bundesverfassungsgericht besondere Anforderungen an die Datenerhebung und -weiterverarbeitung für statistische Zwecke.

Erste Voraussetzung ist, daß die statistische Erhebung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient und die bereits erwähnten Grundsätze der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt sind. Im Falle einer Totalerhebung wie der Volkszählung ist zunächst zu prüfen, ob nicht auch eine Erhebung aufgrund von Stichproben, sei es auf obligatorischer, sei es auf freiwilliger Basis, ausgereicht hätte. Das Bundesverfassungsgericht hat die Berechtigung des Gesetzgebers zu einer Totalerhebung - im Gegensatz zu einer bloßen Repräsentativerhebung - im gegenwärtigen Zeitpunkt zwar noch bejaht, aber zugleich auf die Pflicht des Gesetzgebers hingewiesen, zu prüfen, ob auch in Zukunft die Totalerhebung angesichts einer inzwischen möglicherweise "fortgeschrittenen Entwicklung der statistischen und sozialwissenschaftlichen Methoden noch verhältnismäßig ist".

Weiter bedarf die Einschränkung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung - wie die Einschränkung eines jeden Grundrechts - einer gesetzlichen Grundlage. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben, daß der Gesetzgeber - angesichts der Gefährdungen durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung - auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen habe, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken. Das gilt in besonderem Maß für die Statistik.

Der Sinn der organisatorischen Vorkehrungen ist es, die spezifischen Gefahren der Datenerhebung, -verarbeitung und -speicherung möglichst in engen Grenzen zu halten. Da diese Gefahren solange bestehen bleiben, als die Daten nicht anonymisiert sind, verlangt das Bundesverfassungsgericht eine möglichst frühzeitige (faktische) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung und Lösungsregelungen für Identifikationsmerkmale.

Da bis zur Anonymisierung spezifische Gefahren bestehen bleiben, sind wirksame Abschottungsregelungen nach außen erforderlich, verbunden mit strikter Ge-

heimhaltung der Einzelangaben (Stichwort: "Statistikgeheimnis").

Was die Weitergabe von statistischen Daten anlangt, so ist eine Übermittlung nach außen dann offenbar unproblematisch, wenn sie nach der Anonymisierung oder statistischen Aufbereitung erfolgt. Anderes gilt für die Weitergabe von nicht anonymisierten bzw. nicht statistisch aufbereiteten personenbezogenen Daten. Das Volkszählungsgesetz 1983 hatte bekanntlich eine einschlägige Vorschrift enthalten, die sich auf die Weitergabe von Daten an die Gemeinden bezog (§ 9 Abs. 3 Satz 2). Danach sollten den Gemeinden und Gemeindeverbänden Einzelangaben aus der Volkszählung "für eigene statistische Aufbereitungen von den Statistischen Landesämtern zur Verfügung gestellt werden" können.

Das Gericht hat diese Bestimmung (neben anderen) für verfassungswidrig erklärt, weil es an den erforderlichen organisatorischen und verfahrensmäßigen Vorkehrungen zur Sicherung des Statistikgeheimnisses fehlt. Während nämlich auf Bundes- und Landesebene besondere organisatorisch selbstständige Statistische Ämter existieren, fehlte es auf Gemeindeebene bisher weitgehend an entsprechenden organisatorischen Vorkehrungen. Jedenfalls bestand keine Gewähr dafür. Das Bundesverfassungsgericht hat eine Weitergabe personenbezogener Daten seitens der Statistischen Landesämter an die Kommunen also nicht von vornherein für verfassungswidrig erklärt, sondern sie von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängig gemacht. Dazu gehören auf organisatorischer Ebene:

- o die Einrichtung von besonderen "für die Bearbeitung von Statistiken zuständigen Stellen" in den Kommunen und
- o "die Trennung der Kommunalstatistik von anderen Aufgabenbereichen der Gemeinden ('informationelle Gewaltenteilung')".

Dazu bedarf es der zumindest partiellen Herauslösung der Kommunalstatistikstellen aus der allgemeinen Hierarchie, d.h. dem Weisungsrecht von oben nach unten und dem Informationsfluß von unten nach oben. Eine solche Herauslösung ist durchaus möglich, wie das Beispiel der kommunalen Rechnungsprüfungsämter zeigt. Die Abschottung verlangt, daß die kommunale Statistikstelle räumlich, personell und organisatorisch von anderen Verwaltungsstellen der Gemeinde getrennt wird und über einen eigenen Namen verfügt.

Die statistischen Daten müssen natürlich auch im kommunalen Bereich anonymisiert werden. Hier sind zwei Kategorien zu unterscheiden: Außenanonymisierung und Innenanonymisierung. Gehen die Daten nach außen, also an bestimmte Nutzer oder an die Öffentlichkeit, so ist eine Anonymisierung besonders dringlich. Die Übermittlung der Daten ist hier nur zulässig, wenn die Daten so anonymisiert sind,

daß sie Auskunftspflichtigen oder Betroffenen nicht mehr zugeordnet werden können. Dieses Gebot gilt auch dann, wenn die Daten innerhalb der Gemeinde von der Statistikstelle einer für den Vollzug zuständigen Stelle übermittelt werden.

Hinsichtlich der Innenanonymisierung reicht eine faktische Anonymisierung. Das Gericht verlangt eine "möglichst frühzeitige (faktische) Anonymisierung, verbunden mit Vorkehrungen gegen eine Deanonymisierung". Es seien "Löschungsregelungen für solche Angaben erforderlich, die als Hilfsangaben (Identifikationsmerkmale) verlangt wurden und die eine Deanonymisierung leicht ermöglichen würden, wie Name, Anschrift, Kennnummer und Zählerliste (vgl. § 11 Abs. 7 Satz 1 BStatG)". Andererseits sind die Städte, wie ein Gutachten ergab, das Friedrich von Klitzing für den Deutschen Städtetag erstellt hat, auf eine kleinräumige Gliederung der statistischen Daten auf der Basis von Straße und Hausnummer angewiesen. Das bedeutet, daß derartige Angaben, die sonst Identifikationsmerkmale sind, hier nicht gelöscht werden können. Das Gebot der faktischen Anonymisierung verlangt keine absolute und unbedingte Anonymisierung, sondern eine Anonymisierung, wie sie - vor dem Hintergrund der Aufgaben der Statistik - unter den gegebenen Umständen und in Abwägung mit anderen gegenläufigen verfassungsrechtlichen Werten - sinnvollerweise möglich erscheint. Erinnert sei in diesem Zusammenhang noch einmal an die eingangs gemachten Bemerkungen zur Verfassungsauslegung. Das bedeutet konkret: Geraten die Anforderungen des Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG (informationelle Selbstbestimmung) und des Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 20 GG (kommunale Selbstverwaltung) miteinander in Konflikt, so darf nicht einseitig dem informationellen Selbstbestimmungsrecht der Vorrang gegeben werden.

Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gilt nicht unbegrenzt, vielmehr ist seine Begrenzung im öffentlichen Interesse, d.h. hier im Interesse der Gemeinde und der Gemeindepolitik möglich, die materiell allerdings im Übermaßverbot ihre Grenze findet. Die Zulässigkeit des Grundrechtseingriffs hängt also wesentlich davon ab, zugunsten welches "Staatszwecks" sie erfolgt. Verlangt dieser im kommunalen Bereich eine kleinräumige Gliederung der statistischen Daten, nicht aber im staatlichen Bereich, so kann eine solche Gliederung, die im staatlichen Bereich mangels Erforderlichkeit ohne weiteres verfassungswidrig wäre, im kommunalen Bereich durchaus zulässig sein. Der zentrale Grundzug der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an statistischen Informationen des Staates und dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Regeln, die das Bundesverfassungsgericht als Ergebnis dieser Abwägung für die staatliche Statistik entwickelt hat, dürfen deshalb nicht sklavisch aus dem Volkszählungsurteil abgeschrieben und unbesonnen auch auf die zum Teil an-

dersartige Konfliktsituation zwischen Kommunalstatistik und informationeller Selbstbestimmung übertragen werden.

Mit anderen Worten: Wenn die legitimen Zwecke der Kommunalstatistik sich nur unter weitergehender Einschränkung des Grundrechts realisieren lassen als die der staatlichen Statistik, so ist dies - bis zur Grenze des Übermaßverbots - zulässig. Wenn also eine (faktische) Anonymisierung im kommunalen Bereich deshalb weniger weitgehend möglich ist, weil man hier die "Merkmale" Straße und Hausnummer auf Dauer braucht, weil die Gemeinden auf den kleinräumigen Bezug ihrer Daten angewiesen sind, dann kann auch das vom Bundesverfassungsgericht für die staatliche Statistik aufgestellte Gebot der Vernichtung solcher Merkmale im Bereich der Kommunalstatistik nicht unbedingt gelten. Eine Vernichtung dieser Merkmale kommt hier nicht in Betracht, solange ihr Vorliegen erforderlich ist, damit die Kommunalstatistik ihre Funktion erfüllen kann.

Die faktische Anonymisierung wird den Belangen der Grundrechtsträger auch durchaus gerecht, wenn gleichzeitig eine wirksame Abschottung garantiert ist. Die faktische Anonymisierung verlangt hier dreierlei: die Trennung der Angaben (Straße, Hausnummer) von den anderen Angaben, die Verschlüsselung der Angaben und die Abschottung der Kommunalstatistikstelle. Die Regelung der grundgesetzlichen Anforderungen an die Kommunalstatistik unterliegt grundsätzlich dem Gesetzesvorbehalt. Im kommunalen Bereich gibt es nun aber zwei miteinander konkurrierende "Gesetzgeber", den staatlichen und den gemeindlichen; es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit der Parlamentsgesetzgeber tätig werden muß und inwieweit ein Tätigwerden des Ortsgesetzgebers ausreicht. Angesichts des hohen Maßes an demokratischer Mitwirkungsmöglichkeit und der gesteigerten Orts- und Sachnähe, die die gemeindliche Satzung tragen, reicht grundsätzlich jedenfalls eine relativ weitmaschige parlamentsgesetzliche Ermächtigung aus.

Im einzelnen ist zu unterscheiden, aus welcher Quelle die Gemeinde ihre statistischen Daten bezieht: Nimmt die Gemeinde eigene Erhebungen mit Auskunftspflicht vor, so liegt ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor. Ein solcher Informationseingriff ist nach den allgemeinen Grundsätzen deshalb nur zulässig, wenn er zur Erfüllung legitimer gemeindlicher Aufgaben dient und die Grundsätze der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt sind.

Die Bejahung der Erforderlichkeit setzt voraus, daß die Gemeinde sich die Daten nicht auf freiwilliger Basis oder auf andere, die Bürger weniger beeinträchtigende Weise beschaffen kann. Auch dürfen die benötigten Daten nicht beim Statistischen Landesamt vorhanden sein und den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden.

Die Durchführung derartiger Erhebungen bedarf einer parlamentsgesetzlichen Ermächtigung. Die Generalermächtigung zum Erlass von Satzungen, die sich in den Gemeindeordnungen findet, reicht nicht aus. Hinsichtlich des Grades der erforderlichen Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm kann ein großzügiger Maßstab angelegt werden. Die jeweilige Erhebung muß durch Satzung angeordnet werden, die entsprechend dem Bestimmtheitsgebot die Erhebungsmerkmale, die Hilfsmerkmale, die Art der Erhebung, die Berichtszeit, die Periodizität und den Kreis der zu Befragenden festlegen muß.

Die gleichen Voraussetzungen wie für eigene Erhebungen der Gemeinden mit Auskunftspflicht gelten auch für die Übermittlung personenbezogener Daten aus dem Verwaltungsvollzug, auch aus dem Verwaltungsvollzug der Gemeinde selbst. Die Daten, die der Statistikstelle übermittelt werden, gelangen hier zwar in den Schutzbereich der abgeschotteten und auch mit sonstigen organisatorischen und verfahrensmäßigen Sicherungen versehenen Stelle. Insofern könnte fraglich sein, ob wirklich ein Eingriff vorliegt. Andererseits erhöht die statistische Zusammenführung von Daten aus verschiedenen Geschäftsdateien und sonstigen Quellen das Gefahren- und Mißbrauchspotential. Die Übermittlung der Daten von den kommunalen Vollzugsstellen an die Statistikstelle ist lediglich ein Äquivalent für die unmittelbare zwangsweise Erhebung der Daten beim Bürger und somit ebenfalls ein Eingriff, der den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit i.w.S. zu entsprechen hat. Entsprechendes muß schließlich auch für die Übermittlung von anschriftsbezogenen Datensätzen von den Statistischen Landesämtern an die kommunalen Statistikstellen gelten.

In diesem Zusammenhang stellt sich die interessante Frage, ob die Gemeinden nicht einen Anspruch auf die Übermittlung kleinräumiger Daten aus der Volkszählung 1987 haben. Nach § 14 Abs. 1 VZG 1987 dürfen die Statistischen Landesämter den Statistikstellen der Gemeinden Einzelangaben aus der Volkszählung für ihren Zuständigkeitsbereich nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen übermitteln.

Auch wenn diese Voraussetzungen vorliegen, erhalten die Gemeinden von den Statistischen Landesämtern keine kleinräumigeren Daten als auf der Basis von Blockseiten, also insbesondere keine Daten auf der Basis von Straße und Hausnummer, selbst wenn diese für die Befriedigung ihres statistischen Bedarfs erforderlich sind. Dann bleibt den Städten möglicherweise nichts anderes übrig, als selbst zu erheben. Entsprechende Ermächtigungen zu eigenen Erhebungen, teilweise mit Auskunftspflicht der Befragten, sind bereits in Landesstatistikgesetzen und Entwürfen von Landesstatistikgesetzen vorgesehen.

Hier ist aber zu fragen, ob eine derartige Erhebung gegenüber den Bürgern wirklich erforderlich ist angesichts des Umstands, daß die Daten ja bereits erhoben sind, bei den staatlichen Statistischen

Ämtern vorliegen und an die kommunalen Statistikstellen ohne Schwierigkeiten weitergeleitet werden könnten. Die Erforderlichkeit ist Zulässigkeitsvoraussetzung für die Erhebung. Fehlt es daran, so darf eine Erhebung von Verfassungs wegen nicht vorgenommen werden. Sie würde dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung widersprechen. Andererseits haben die Gemeinden kraft ihrer Planungs- und Informationshoheit grundsätzlich das Recht und die Pflicht, sich diejenigen Daten zu beschaffen, die sie für die Bewältigung ihrer Aufgaben brauchen. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen stellt sich die Frage, ob die Beschränkung der Übermittlung von Einzelangaben an Gemeinden, die nach § 14 VZG 1987 nur auf der Basis von Blockseiten erfolgt, verfassungsrechtlich haltbar ist.

In diesem Zusammenhang dürfte noch der weitere Hinweis von Interesse sein, daß die Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet sind, notwendige gesetzliche Regelungen zu erlassen. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie enthält nicht nur das - meist im Vordergrund stehende - Verbot unverhältnismäßiger (aktiver) Eingriffe, sondern auch das Gebot, diejenigen Vorkehrungen zu treffen, die unerlässlich sind, damit die Gemeinden sich selbst verwalten und ihre örtlichen Angelegenheiten in eigener Verantwortung regeln können. Dies gilt jedenfalls hinsichtlich der rechtlichen Vorkehrungen, d.h. hinsichtlich des Erlasses der notwendigen gesetzlichen Regelungen. Bedarf es einer parlamentsgesetzlichen Regelung über unabhängige Statistikstellen, damit die Gemeinden überhaupt Kommunalstatistik betreiben können und etwa von den Statistischen Landesämtern die nötigen Angaben erhalten, insbesondere Angaben aus der Volkszählung 1987, so ist der Erlass derartiger gesetzlicher Regelungen von Verfassung wegen geboten. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie verpflichtet den Staat, die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen bereitzustellen, und zwar möglichst bald, damit die Gemeinden von ihrem Selbstverwaltungsrecht auch Gebrauch machen können. Es besteht insoweit eine Parallele zu den Grundrechten. Auch dort kann der Staat verpflichtet sein, durch Erlass von Gesetzen gewisse organisatorische Voraussetzungen zu schaffen, damit bestimmte Grundrechte zur Geltung kommen können.

Ein letztes Wort noch zu den Erhebungen der Gemeinden auf freiwilliger Basis. Sie unterliegen grundsätzlich nicht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil entwickelt hat. Das Volkszählungsurteil bezog sich nur auf die zwangsweise Erhebung von Daten. Die Einschränkungen beruhen auf dem informationellen Selbstbestimmungsrecht. Gibt jemand aber im Rahmen einer freiwilligen Befragung von sich aus personenbezogene Daten preis, so ist dies Ausdruck seiner informationellen Selbstbestimmung. Voraussetzung ist allerdings, daß die Freiwilligkeit für den Bürger klar erkennbar ist und die Gemeinde sich an die Zusicherungen hält, die sie den Befragten gegeben hat.

Meine Damen und Herren, faßt man die Auswirkungen des Volkszählungsurteils insgesamt ins Auge, so braucht man aus der Sicht der Städtestatistik über dieses Urteil vielleicht gar nicht betrübt zu sein. Ob

es sich allerdings wirklich als ein *Meilenstein der Städtestatistik* erweisen wird, muß die weitere Entwicklung zeigen.